

25 Jun 2014
CMA - LN

HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO.

Diputado presidente, mesa directiva,

Compañeras y compañeros legisladores:

Dr. **ALFONSO DE LEÓN PERALES**, diputado de **Movimiento Ciudadano** ante esta LXII Legislatura, con apoyo en lo dispuesto en los artículos 64 fracción I de la Constitución Política local, así como en los numerales 67 y 93 parte aplicable de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado de Tamaulipas, presento a la consideración de esta representación popular,

INICIATIVA con proyecto de decreto, por el cual **se expide la Ley de Control Difuso de Constitucionalidad y de Convencionalidad.**

Fundo esta acción legislativa en la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.-

Los derechos humanos son aquellos derechos naturales, esenciales e inherentes a la dignidad humana que anteceden al Estado, y que, consecuentemente son reconocidos por este a todas las personas sujetas a su jurisdicción, a través de normas generales que son Ley Suprema de toda la Unión.

En ese tenor, todas las autoridades del país tenemos, en nuestros respectivos ámbitos de competencia, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar tales derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, según dispone el tercer párrafo del artículo 1º de la Carta Magna.

El Estado Mexicano también tiene los deberes específicos de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Al efecto, la norma constitucional instituye pautas interpretativas de las normas relativas a los derechos humanos.

En ese sentido, destacan la "**interpretación conforme**" de estas normas con la propia Constitución y con los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como ciertos parámetros de aplicación de la norma que contempla favorecer en

todo tiempo a las personas la protección más amplia; lo que en la doctrina se conoce como *principio pro persona*.

Lo expuesto hasta aquí, muestra con suficiente claridad que, por medio de la interpretación conforme de las normas sobre derechos humanos, el Constituyente Permanente pretende garantizar la aplicación de aquellas disposiciones ordinarias que sean conformes con la Carta Magna y con los Tratados Internacionales; lo que implica un contraste de la regularidad de esas normas.

Aunado a lo anterior, lo previsto en el citado artículo constitucional conlleva la posibilidad de inaplicar las disposiciones incompatibles o violatorias de los derechos humanos, esto como parte del deber de las autoridades integrantes de los poderes Legislativo y Judicial, en recíproca interacción, de dar efecto útil a todos los derechos fundamentales, adoptando al efecto las medidas de su competencia para el ejercicio pleno de las libertades y derechos proclamados en las normas nacionales e internacionales sobre la materia.

Ahora bien, de una interpretación armónica de lo previsto en los artículos 1º y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en los Pactos internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también se desprende la primacía de los derechos humanos, y la posibilidad de ejercer un control difuso de constitucionalidad/convencionalidad de las normas infra constitucionales que guarden relación con tales derechos.

Es así que, por una parte, el primer párrafo del artículo 1º constitucional, establece que,

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Por otra parte, el artículo 133 de la Carta Magna, dispone:

*"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. **Los jueces de cada Estado se***

arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

Como se advierte, el referido precepto no solo ordena a los jueces locales adecuar sus actos y resoluciones a lo previsto en la Ley Suprema de la Unión, sino que precisamente por ello les autoriza a dejar de aplicar aquellas normas generales de la legislación secundaria o incluso de las constituciones locales que sean contrarias a la Ley Suprema de la Unión.

Ello implica el deber de ejercicio de lo que hoy se conoce doctrinal y jurisprudencialmente como **control de constitucionalidad y control de convencionalidad difusos**, y que, -a diferencia del control concentrado de las normas-, cualquier juez estatal puede y debe llevar a cabo dichos controles, inclusive **ex officio**, y sin necesidad de instancia de parte.

No obstante, la claridad del artículo 133, cuyo contenido es idéntico a su texto original aprobado por el Constituyente Revolucionario en la Constitución Mexicana de 05 de febrero de 1917 **en la parte que ordena a los jueces de cada Estados a conformar su actuación a la Ley Suprema de la Unión, a pesar de lo que digan en contrario las constituciones o leyes de los Estados**, no fue sino hasta hace muy poco tiempo, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció en sus términos el contenido y alcance verdaderamente supremo de dicha norma fundamental y la posibilidad del control difuso.

En efecto, el Tribunal Pleno erróneamente había venido sosteniendo los criterios contenidos en las tesis jurisprudenciales números P./J. 73/99 y P./J. 74/99, de rubros: "CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN." y "CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.",

Pero tuvieron que venir una serie de sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra México, en los casos: **"Radilla Pacheco"**, de fecha 23 de noviembre de 2009; **"Fernández Ortega y otros"**, de 30 de agosto de 2010; **"Rosendo Cantú y otra"**, de fecha 31 de agosto de 2010; y **"Cabrera García y Montiel Flores"** de 26 de noviembre de 2010, en las que el tribunal internacional reitera su doctrina jurisprudencial sobre el control de convencionalidad; y también tuvo que surgir la reforma

constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011, para que la Suprema Corte mexicana enmendara el camino a seguir en ese sentido.

Ejemplo importante de la doctrina jurisprudencial del control de convencionalidad es la dispuesta en el párrafo 225 de la sentencia del Caso Cabrera García y Montiel Flores, en la que, la Corte Interamericana estableció:

225. Este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico¹. Pero cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin. Los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana².

Ya hemos dicho que el Constituyente Revolucionario de nuestro país, asignó, desde 1917, competencia a los jueces locales para inaplicar normas de constituciones o leyes locales que pudieran ser contrarias a la Constitución Federal o a los Tratados Internacionales y a las demás normas supremas de la Unión, por ende, es claro que los órganos jurisdiccionales estatales no solo pueden ejercer el control difuso de constitucionalidad y de

¹ Cfr. *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y costas*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 124; *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*, supra nota 30, párr. 219, y *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia*, supra nota 30, párr. 202.

² Cfr. *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, supra nota 332, párr. 124; *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*, supra nota 30, párr. 219, y *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia*, supra nota 30, párr. 202.

convencionalidad, sino que están obligados a ejercerlo, inclusive, **ex officio**.

Esto es así en función de la obligación general de toda autoridad del Estado Mexicano de procurar la observancia y vigencia de los derechos humanos, ya sea que estén reconocidos en la Constitución federal o en los Tratados Internacionales, así como el deber de prevenir y reparar violaciones a tales derechos, particularmente en el plano normativo y en los casos concretos sometidos a la jurisdicción de jueces, magistrados y tribunales locales.

Precisamente, una forma de reparar violaciones a los derechos humanos consiste en inaplicar aquellas normas generales de las constituciones locales o leyes estatales y otras disposiciones de menor jerarquía, cuya aplicación podría vulnerar tales derechos; en tanto que, otra forma de reparación lo es realizar una interpretación conforme, en caso que sea posible, cuando otros métodos de intelección no resuelven los problemas de inconstitucionalidad o inconvencionalidad.

Por lo cual, es objeto de la presente iniciativa regular en una nueva ley, las normas mínimas de ejercicio del control de convencionalidad y constitucionalidad, a cargo de los órganos de impartición de justicia en el Estado de Tamaulipas, sean judiciales, laborales, fiscales o administrativos.

Por su parte, el precepto 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo al **Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno**, dispone que,

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Es decir, nuestro país está obligado ante la comunidad interamericana, a emitir medidas legislativas y de otro carácter (tales como las jurisdiccionales), que garanticen y hagan efectivos los derechos y libertades previstos en la propia Convención Americana en pro de todo ser humano, tomando en cuenta que, el

artículo 1 de dicho Tratado, relacionado con la **Obligación de Respetar los Derechos**, esencialmente dispone:

Los Estados Partes... se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en [la Convención] y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Es así que, en el caso Cabrera García y Montiel Flores que venimos comentando, al expresar un voto razonado sobre el **surgimiento y reiteración de la doctrina** sobre el control de convencionalidad, Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, designado por el Estado parte como juez *ad hoc* de la Corte Interamericana para ese asunto, entre otras cosas, refirió que la doctrina del control de convencionalidad surge en el año 2006,³ en el *Caso Almonacid Arellano vs. Chile*.⁴

Al efecto, cita los párrafos 123 al 125 de aquella sentencia dictada por la Corte Interamericana el 26 de septiembre de 2006, que dicen:

123. La descrita obligación legislativa del artículo 2 de la Convención tiene también la finalidad de facilitar la función del Poder Judicial de tal forma que el aplicador de la ley tenga una opción clara de cómo resolver un caso particular. Sin embargo, cuando el Legislativo falla en su tarea de suprimir y/o no adoptar leyes contrarias a la Convención Americana, el Judicial permanece vinculado al deber de garantía establecido en el artículo 1.1 de la misma y, consecuentemente, debe abstenerse de aplicar cualquier normativa contraria a ella. El cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley violatoria de la Convención produce responsabilidad internacional del Estado, y es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que todo Estado es internacionalmente responsable por actos u omisiones de

³ Con anterioridad existen referencias al "control de convencionalidad" en algunos votos concurrentes del juez Sergio García Ramírez. Cfr. sus votos en los Casos *Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, resuelto el 25 de noviembre de 2003, párr. 27; *Caso Tibi vs. Ecuador*, de 7 de septiembre de 2004, párr. 3; *Caso Vargas Areco vs. Paraguay*, *supra* nota 8, párrs. 6 y 12.

⁴ *Caso Almonacid Arellano vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párrs. 123 a 125.

*cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados, según el artículo 1.1 de la Convención Americana.*⁵

124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de "control de convencionalidad" entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana. (Subrayado añadido).

125. En esta misma línea de ideas, esta Corte ha establecido que "[s]egún el derecho internacional las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno".⁶ Esta regla ha sido codificada en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969."

Luego, en razón de que la jurisprudencia de la Corte Interamericana considera que, aun cuando el Poder Legislativo puede fallar cuando no deroga o cuando crea leyes contrarias a la Convención Americana, el Poder Judicial permanece vinculado al cumplimiento del artículo 2 de dicha Convención, cuyo objeto es precisamente que el Estado parte garantice a todas las personas sujetas a su

⁵ Cfr. *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párr. 172; y *Caso Baldeón García vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147, párr. 140.

⁶ Cfr. *Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención (Arts. 1 y 2 Convención Americana Sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994, Serie A No. 14, párr. 35.

jurisdicción la plena efectividad de los derechos humanos reconocidos en dicho Tratado regional.

La idea ínsita en la presente iniciativa, es proponer la expedición de una ley que regule el ejercicio de los controles de convencionalidad y de constitucionalidad en el Estado de Tamaulipas, de tal forma que, en caso de aprobarse, tal ordenamiento contenga normas mínimas para que las autoridades jurisdiccionales de la entidad tengan la atribución de interpretar y aplicar o desaplicar leyes, según corresponda, a la luz de las normas de derechos humanos previstos en la Constitución y en los Tratados internacionales, en los casos concretos de los asuntos ordinarios sometidos a su jurisdicción, y actuando siempre, los operadores jurídicos, bajo los parámetros de validez y los procedimientos que en el propio proyecto de decreto se establecen; esto a efecto de procurar que no se comprometa la responsabilidad internacional del Estado Mexicano en su conjunto, por actos u omisiones de los poderes del Estado, o, como en el caso, por la expedición o no derogación de normas generales que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Convención.

Ahora bien, retomando el voto razonado del juez Ferrer MacGregor, en el caso Cabrera García y Montiel Flores, es interesante leer lo que precisa en sus puntos 18 al 20, en el sentido de que,

18... la Corte IDH aclara su doctrina sobre el “control de convencionalidad”, al sustituir las expresiones relativas al “Poder Judicial” que aparecían desde el leading case Almonacid Arellano vs. Chile (2006), para ahora hacer referencia a que “todos sus órganos” de los Estados que han ratificado la Convención Americana, “incluidos sus jueces”, deben velar por el efecto útil del Pacto, y que “los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles” están obligados a ejercer, de oficio, el “control de convencionalidad”.

19. La intencionalidad de la Corte IDH es clara: definir que la doctrina del “control de convencionalidad” se debe ejercer por “todos los jueces”, independientemente de su formal pertenencia o no al Poder Judicial y sin importar su jerarquía, grado, cuantía o materia de especialización.

20. Así, no existe duda de que el “control de convencionalidad” debe realizarse por cualquier juez o tribunal que materialmente realice funciones jurisdiccionales,

incluyendo, por supuesto, a las Cortes, Salas o Tribunales Constitucionales, así como a las Cortes Supremas de Justicia y demás altas jurisdicciones de los veinticuatro países que han suscrito y ratificado o se han adherido a la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁷ y con mayor razón de los veintiún Estados que han reconocido la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH,⁸ de un total de treinta y cinco países que conforman la OEA.”

Es por eso que, al resolver el 25 de octubre de 2011 la solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por una parte, determinó que han quedado sin efectos las tesis jurisprudenciales que impedían el control difuso de la constitucionalidad de las normas generales, en virtud del marco constitucional generado con motivo de la entrada en vigor del Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011.

Es decir que tuvo que entrar en vigor un decreto de reformas a la Constitución Mexicana en materia de derechos humanos y una serie de sentencias condenatorias de la Corte Interamericana contra el Estado Mexicano, para que la Suprema Corte finalmente reconociera que los jueces locales deben ejercer el control difuso de la constitucionalidad previsto desde 1917 en la Carta Magna.

En ese contexto, se destaca que, incluso con antelación, y derivado de la determinación dictada el 14 de julio de 2011, en el expediente Varios 912/2010, con la finalidad de adoptar medidas en cumplimiento a la sentencia del diverso caso “Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos”, el propio Tribunal Pleno, sustentó la tesis LXVII/2011(9a.), del rubro y texto siguiente:

**CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN
MODELO DE CONTROL DIFUSO DE
CONSTITUCIONALIDAD.**

⁷ Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay y Venezuela. Trinidad y Tobago denunció la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁸ Los Estados citados en la nota anterior, con excepción de Dominicana y Jamaica (que hasta la fecha no han aceptado dicha jurisdicción) y Trinidad y Tobago (por denuncia en 1999).

De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.

En la misma sentencia del expediente Varios 912/2010, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 2011, la Suprema Corte de nuestro país, estableció en sus párrafos 30 al 36 el modelo general de control de constitucionalidad y convencionalidad, de acuerdo a lo siguiente:

30. *De este modo, el mecanismo para el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente, pues no podría entenderse un control como el que se indica en la sentencia que analizamos si el mismo no parte de un control de*

constitucionalidad general que se desprende del análisis sistemático de los artículos 1o. y 133 de la Constitución y es parte de la esencia de la función judicial.

31. *El parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra de la manera siguiente:*
 - *Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal (con fundamento en los artículos 1o. y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación;*
 - *Todos los derechos humanos contenidos en Tratados Internacionales en los que el Estado mexicano sea parte.*
 - *Criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en las sentencias en las que el Estado mexicano haya sido parte, y criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado mexicano no haya sido parte.*
32. *Esta posibilidad de inaplicación por parte de los jueces del país en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de las leyes, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación.*
33. *De este modo, este tipo de interpretación por parte de los jueces presupone realizar tres pasos:*
 - A) *Interpretación conforme en sentido amplio. Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*
 - B) *Interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquélla que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.*
 - C) *Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y*

aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

34. Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano que son acordes con un modelo de control de convencionalidad en los términos apuntados. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada.
35. Finalmente, es preciso reiterar que todas las autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas.
36. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema que, como hemos visto, es concentrado en una parte y difuso en otra y que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, los que finalmente fluyan hacia la Suprema Corte para que sea ésta la que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Puede haber ejemplos de casos de inaplicación que no sean revisables en las vías directas o concentradas de control, pero esto no hace inviable la otra vertiente del modelo general. Provoca que durante su operación, la misma Suprema Corte y el Legislador revisen respectivamente los criterios y normas que establecen las condiciones de procedencia en las vías directas de control para procesos específicos y evalúen puntualmente la necesidad de su modificación (véase el modelo siguiente).

Modelo general de control de constitucionalidad y convencionalidad

Tipo de control	Organo y medios de control	Fundament o constitucio	Posible Resultado	Forma
------------------------	-----------------------------------	--------------------------------	--------------------------	--------------

		<i>nal</i>		
<u>Concentrado:</u>	<p><i>Poder Judicial de la Federación (tribunales de amparo):</i></p> <p><i>Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad.</i></p> <p><i>Amparo Indirecto</i></p> <p><i>Amparo Directo</i></p>	<p>105, fracciones I y II</p> <p>103, 107, fracción VII</p> <p>103, 107, fracción IX</p>	<p><i>Declaración de inconstitucionalidad con efectos generales o interpartes</i></p> <p><i>No hay declaratoria de inconstitucionalidad</i></p>	<i>Directa</i>
<u>Control por determinación constitucional específica:</u>	<p><i>Tribunal Electoral en Juicio de revisión constitucional electoral de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales locales en organización y calificación de comicios o controversias en los mismos</i></p> <p><i>Tribunal Electoral del Poder Judicial de la</i></p>	<p>Art. 41, fracción VI, 99, párrafo 6o.</p> <p>99, párrafo 6o.</p>	<p><i>No hay declaración de inconstitucionalidad, sólo inaplicación</i></p>	<i>Directa e incidental</i>

	<i>Federación</i>			
<u>Difuso:</u>	<i>Resto de los tribunales</i> <i>Federales:</i> <i>Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de proceso federal y Tribunales Administrativos</i> <i>Locales:</i> <i>Judiciales, administrativos y electorales</i>	<i>1o., 133, 104 y derechos humanos en tratados</i> <i>1o., 133, 116 y derechos humanos en tratados</i>	<i>No hay declaración de inconstitucionalidad, sólo inaplicación</i>	<i>Incidental*</i>
<u>Interpretación más favorable:</u>	<i>Todas las autoridades del Estado mexicano</i>	<i>Artículo 1o. y derechos humanos en tratados</i>	<i>Solamente interpretación aplicando la norma más favorable a las personas sin inaplicación o declaración de inconstitucionalidad</i>	<i>Fundamentación y motivación.</i>

Por otra parte, no omito mencionar que, en fecha reciente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó el criterio jurisprudencial derivado de la contradicción de tesis 293/2011, sobre el carácter vinculante para todos los jueces mexicanos de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos aun cuando el Estado Mexicano no haya sido parte en el asunto que la motivó; y cuyo rubro y texto dicen:

JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.

Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.

En ese orden de ideas, es de resaltar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una tesis aislada identificada con clave P.V/2014 (10a.), y publicada el viernes 14 de marzo de 2014 en el Semanario Judicial de la Federación, consideró que el artículo noveno transitorio del Decreto de reforma constitucional de 10 de junio de 2011, evidencia la existencia de una cláusula de derogación expresa indeterminada, en tanto ordena la derogación de ciertas disposiciones que se le opongan, pero sin especificar cuáles son.

En efecto, el criterio del Tribunal Pleno, establece en su rubro y texto, lo siguiente:

DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE

2011. PARA ESTABLECER SI UNA NORMA FUE DEROGADA POR SU ARTÍCULO NOVENO TRANSITORIO, ES NECESARIO UN ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS POR AUTORIDAD JURISDICCIONAL COMPETENTE.

El citado precepto establece que se derogan todas las disposiciones que contravengan al decreto mencionado, lo que evidencia la existencia de una cláusula de derogación expresa indeterminada, en tanto ordena la derogación de ciertas disposiciones pero sin especificar cuáles son. Así, frente a la norma constitucional que deroga todas las disposiciones que se le opongan, el legislador ordinario debe ejercer sus facultades para modificar o derogar todos los ordenamientos que considere contravengan el numeral fundamental y, en tanto no lo haga, tales normas gozan de la presunción de vigencia y validez constitucional. Ahora bien, ante una real o supuesta omisión del legislador ordinario en derogar una norma que se considera contraviene los derechos humanos que, a partir de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 reconocen la Constitución y los tratados internacionales de la materia, es necesario el estudio de constitucionalidad de normas por autoridad jurisdiccional competente, pues ello supone el contraste entre la norma cuestionada y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Luego entonces, puede incluso ocurrir que, al efectuar el control difuso de una norma el juez, el magistrado o tribunal detecte que se está ante una norma derogada en virtud de una reforma constitucional, en el caso, la publicada el 10 de junio de 2011, y concretamente por lo previsto en el artículo noveno transitorio del Decreto respectivo; razón por la cual, el control de constitucionalidad y convencionalidad es útil también no solo para inaplicar normas, sino eventualmente para estimarla derogada.

Finalmente, y atendiendo al hecho de que, mediante decreto publicado en el periódico oficial del Estado de fecha 8 de noviembre de 2012, la anterior Legislatura local aprobó reformas a diversos artículos de la Constitución local, incluyendo la adición o modificación de diversos párrafos de su artículo 16, que ahora disponen lo siguiente:

“El pueblo de Tamaulipas establece que el respeto a la vida, la dignidad de la persona, la libertad, la igualdad y la justicia constituyen la base y el objeto de las instituciones públicas y

sociales. En consecuencia, el Estado de Tamaulipas reconoce, protege y garantiza el derecho a la vida de todo ser humano desde el momento de la fecundación hasta su muerte natural; esta disposición no deroga las excusas absolutorias ya previstas en la legislación penal.

En el Estado de Tamaulipas todas las personas gozarán de los derechos humanos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que forma parte el Estado Mexicano, en términos de lo dispuesto por el artículo 133 de la Ley Fundamental de la República y esta Constitución, los cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y condiciones que aquélla establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución General de la República, los tratados internacionales y esta Constitución, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado de Tamaulipas deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

Lo cual significa, en esencia, que el constituyente local adoptó en las normas generales supremas de la entidad, los parámetros establecidos en los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos, referentes al reconocimiento del cumulo de derechos humanos de fuente nacional e internacional, a las pautas de interpretación conforme y aplicación pro persona, de las normas relativas a los derechos humanos, así como a los deberes de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y objetividad, y de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a tales derechos, en los términos que establezca la ley.

Precisamente, la ley que se propone expedir tiene el objeto de prevenir, respetar, proteger y garantizar, o bien reparar las violaciones de derechos humanos, mediante el ejercicio del control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad en los términos del articulado que se propone aprobar.

De esta manera, podrá contar el Estado con normas para que los órganos jurisdiccionales le enmienden la plana al Legislativo, al Ejecutivo y a los Ayuntamientos, cuando emitan o no deroguen leyes incompatibles con los derechos humanos o con el principio de supremacía constitucional.

De lo cual se deduce claramente la competencia de este Congreso para legislar al respecto.

Estimando justificado lo anterior, someto a la consideración de este Poder del Estado, el siguiente proyecto de decreto:

La LXII Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, en ejercicio de las atribuciones establecidas en los artículos 1, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 16 y 58 fracciones I y LX de la Constitución del Estado, y 119 y demás relativos de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado de Tamaulipas, tiene a bien expedir el

Decreto N°: LXII-_____

Mediante el cual se expide la Ley Reglamentaria del Artículo 16 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas en Materia de Derechos Humanos, Control Difuso de Constitucionalidad y de Convencionalidad.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se expide la **LEY DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD**, para quedar como sigue:

Artículo 1.- La presente ley es de orden público e interés general; es reglamentaria del artículo 16 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, y tiene por objeto establecer las normas mínimas que deben cumplir los jueces, los magistrados, así como los demás integrantes de los órganos jurisdiccionales del Estado de Tamaulipas al ejercer el control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad de normas generales, en en respeto y garantía de los derechos humanos.

Esta ley se aplicará sin perjuicio de las demás atribuciones que correspondan a las autoridades del Estado de Tamaulipas o a las autoridades federales o municipales, en esa materia.

Artículo 2.- Para efectos de aplicación de esta ley, se entiende por:

Constitución federal.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución local.- La Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

Control difuso.- Contraste jurídico de normas generales que deben realizar los órganos jurisdiccionales en su ámbito de competencia, para determinar a la luz de los derechos humanos su conformidad o incompatibilidad con las normas de la Constitución federal, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o de otros Tratados o, si fuere el caso, en relación con las normas de la Constitución local.

Convención Americana.- La Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Criterios vinculantes.- Los emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siempre que sean más favorables a la persona.

Derechos humanos.- Los derechos naturales reconocidos por el Estado Mexicano en la Constitución federal, así como los consagrados en aquellas normas generales de los Tratados, la Constitución local, las leyes y disposiciones infra constitucionales que amplíen los derechos mencionados o reconozcan otros derechos inherentes a la dignidad humana.

Inaplicación.- Acto por el cual los órganos jurisdiccionales, una vez realizado el control difuso, determinan que, en razón de que una norma general resulta inconstitucional o inconvencional y no admite interpretación conforme, debe dejar de aplicarse al caso concreto, sin hacer una declaración general de invalidez respecto de la misma.

Interpretación conforme.- Método de interpretación consistente en la atribución de significado a una norma general infra constitucional a la luz de las normas constitucionales o convencionales en materia de derechos humanos (interpretación conforme en sentido amplio), o bien, en preferir, cuando existan varias interpretaciones

jurídicamente válidas, aquélla que haga a la norma general interpretada compatible con los derechos humanos, la jurisprudencia o los criterios vinculantes (interpretación conforme en sentido estricto), favoreciendo en todo caso a las personas la protección más amplia.

Jurisprudencia.- La emitida por el Poder Judicial de la Federación.

Norma general.- Cualquier ley, decreto o disposición general de los Poderes Legislativos federal o local; así como los reglamentos del Poder Ejecutivo federal o local, y los bandos de policía, reglamentos, circulares, o disposiciones de observancia general emitidos por los Ayuntamientos de los Municipios, o cualquier norma constitucional o convencional que, en ejercicio de sus atribuciones, corresponda aplicar a los jueces, magistrados y a los demás órganos jurisdiccionales del fuero común.

Órganos jurisdiccionales.- Los jueces, magistrados y demás integrantes de los tribunales del Estado, con independencia de su competencia, que apliquen normas generales.

Principio pro persona.- Criterio de aplicación de la norma general o interpretación jurídica más favorable al ser humano, o de aquella norma o interpretación menos restrictiva a los derechos del justiciable, cuando exista pluralidad de disposiciones jurídicas o de significados.

Resolución.- Acuerdo, auto, laudo o sentencia en la que los órganos jurisdiccionales aplican, realizan interpretación conforme o inaplican normas generales.

Tratados.- Los tratados, pactos o convenios internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, siempre que contengan normas generales que reconozcan derechos humanos a las personas sujetas a su jurisdicción.

Artículo 3.- Cuando las normas generales contenidas en leyes, decretos, reglamentos, bandos de policía, circulares u ordenamientos de observancia general vigentes en el Estado o en los Municipios amplíen los derechos humanos contenidos en las normas constitucionales o convencionales o los restrinjan en menor medida, se aplicarán al caso las normas locales o municipales, en atención al principio pro persona.

Artículo 4.- Los órganos jurisdiccionales, al ejercer el control difuso en los asuntos de su competencia deberán partir de la presunción

de constitucionalidad o convencionalidad de la norma general examinada, y solo confirmarán su validez si, luego de aplicar el método de interpretación conforme, en sentido amplio y estricto, su significado resulta compatible con los derechos humanos, la jurisprudencia o los criterios vinculantes.

Artículo 5.- Cuando no sea posible atribuir a una norma general un significado que la haga compatible con la Constitución o con los Tratados, o cuando su contenido se oponga o no sea conforme con la Ley Suprema de la Unión, los jueces, magistrados o integrantes de los órganos jurisdiccionales del Estado inaplicarán, en el caso concreto, la norma impugnada, incluso *ex officio*, pero sin hacer una declaración general de invalidez.

Artículo 6.- Toda norma inaplicada a un caso concreto se precisará en los puntos decisorios de las resoluciones, pero deberá ser debidamente fundada y motivada en la parte relativa a los considerandos del auto, acuerdo, laudo o sentencia que corresponda.

Artículo 7.- El control que realicen los órganos jurisdiccionales judiciales, fiscales, laborales o administrativos para determinar la conformidad o no de las normas generales infra constitucionales con los derechos humanos, se sujetará a los siguientes parámetros, sin relación de jerarquía entre ellos:

- a. Los derechos humanos contenidos en los Tratados de los que el Estado Mexicano sea parte;
- b. Los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal y en la constitución local;
- c. Los criterios vinculantes establecidos en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de otros tribunales internacionales a los que el Estado Mexicano haya reconocido o reconozca competencia en la materia; y
- d. La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación.

En todo caso, el criterio o parámetro de contraste de las normas generales que tomará en cuenta la autoridad jurisdiccional en sus resoluciones, se determinará bajo el principio *pro persona*.

Artículo 8.- En aquellos casos en que la legislación federal no confiera a los justiciables un recurso sencillo, rápido y efectivo de acceso a la justicia para la defensa de los derechos humanos ni se garantice la protección de los derechos que amparan la Convención Americana u otros Tratados, la Constitución federal, la Constitución

local, las leyes o las demás normas generales en esa materia, cualquier representante local o municipal de elección popular tendrá la facultad de promover quejas o denuncias ante los organismos y tribunales internacionales en materia de derechos humanos, a fin de procurar la plena efectividad de los derechos y libertades reconocidos a los habitantes del Estado de Tamaulipas.

Artículo 9.- Las partes en juicio podrán oponer ante las autoridades jurisdiccionales locales la excepción de inconstitucionalidad o inconvencionalidad de la norma general que en su concepto vulnera derechos fundamentales, o incluso podrán cuestionar su aplicación en cualquier resolución previa a la sentencia o laudo del juicio. Los jueces, magistrados o tribunales del Estado que conozcan del asunto en todo caso suplirán la deficiencia de los conceptos de invalidez o su omisión.

La excepción planteada se resolverá como incidente de previo y especial pronunciamiento, fijando con precisión y claridad la norma general cuya invalidez se propone, los preceptos constitucionales o de los Tratados que el promovente estime vulnerados, y en su caso las razones o fundamentos lógicos jurídicos que se hayan expresado para sostener la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de la norma impugnada y para estimar fundada la inaplicación solicitada, así como la manera en que la aplicación de la norma podría incidir en la resolución definitiva del juicio o procedimiento en que se actúa.

Las demás peticiones de inaplicación se resolverán en la sentencia, laudo o resolución que ponga fin al juicio.

En todo caso, la autoridad jurisdiccional deberá ejercer *ex officio* el control difuso, cuando advierta una posible incompatibilidad entre una norma que pudiera aplicar en sus resoluciones y los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal o en los Tratados, o cuando considere que, de aplicar la norma general, se podría vulnerar el principio de supremacía constitucional.

Cualquier afectado podrá impugnar, mediante el juicio o recurso correspondiente, la resolución de la autoridad jurisdiccional que haya omitido ejercer el control difuso de constitucionalidad o de convencionalidad de una norma general, así como cualquier resolución en que haya aplicado o inaplicado injustificadamente una norma general.

Artículo 10.- La autoridad que deba ejercer el control difuso de constitucionalidad o de convencionalidad podrá pedir opinión a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, o incluso a expertos o abogados debidamente acreditados, sobre la validez o invalidez de la norma impugnada cuando el asunto sea de especial importancia o trascendencia, y no esté en juego únicamente el interés de particulares.

Artículo 11.- En el ejercicio del control difuso, los órganos jurisdiccionales podrán analizar la inconstitucionalidad o inconventionalidad por omisión o por regulación deficiente de normas generales, cuando la ausencia o insuficiencia de norma aplicable requiera ser colmada para garantizar el derecho humano que corresponda.

Artículo 12.- En caso de que el juez, magistrado o tribunal competente determine inaplicar, en un caso concreto, la norma general que estime contraria al principio de supremacía constitucional o a los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal y en los Tratados, difundirá una versión pública de la resolución y, dentro del plazo de tres días hábiles, enviará copia certificada de la misma al órgano emisor de la norma, para que, de acuerdo a su competencia, decida lo conducente. Las resoluciones en que se inaplique una norma general constituirán hechos notorios para los órganos jurisdiccionales, una vez publicados.

En el supuesto previsto en el artículo 10 de esta Ley, difundirá en forma sucinta el tema que será sujeto a opinión, y lo notificará asimismo al órgano emisor de la norma cuya inaplicación se solicita.

Artículo 13.- La inaplicación de una norma general únicamente surtirá efectos entre las partes del juicio en el cual se haya determinado.

Artículo 14.- Si al ejercitar el control difuso de constitucionalidad de normas generales, el órgano jurisdiccional competente detecta que la norma analizada ya fue derogada en razón de lo dispuesto en el artículo noveno transitorio del Decreto de reformas ya adiciones a la Constitución federal publicado el 10 de junio de 2011, o por una reforma o adición posterior a la Carta Magna, lo declarará así al emitir la resolución correspondiente, para los efectos a que haya lugar.

Artículo 15.- A falta de disposición expresa, al pronunciar sus resoluciones en los casos concretos sometidos a su jurisdicción, el órgano jurisdiccional estará a lo dispuesto en la última parte del artículo 14 de la Constitución federal, aplicando los principios generales del derecho de tal forma que se optimice la observancia de los derechos humanos de los justiciables.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS.

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial del Estado.

SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones legales que se opongan al presente decreto.”

Diputado presidente.-

Le agradeceré que el contenido de mi iniciativa se inserte textualmente en el acta que se levante con motivo de esta sesión pública, y darle a mi iniciativa el trámite que corresponda.

Atentamente:

Dr. Alfonso de León Perales,

Diputado de Movimiento Ciudadano.

Ciudad Victoria, Tamaulipas, a 25 de junio de 2014.